



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
MACIEJA SZPUNARJA,  
predstavljeni 17. julija 2014<sup>1</sup>

**Združene zadeve C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13**

**Raffaella Mascolo (C-22/13),  
Alba Forni (C-61/13),  
Immacolata Racca (C-62/13)**

**proti**

**Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca  
in**

**Fortuna Russo (C-63/13)**

**proti**

**Comune di Napoli**

**(Predlogi za sprejetje predhodne odločbe,  
ki jih je vložilo Tribunale di Napoli (Italija))**

**ter**

**Carla Napolitano,  
Salvatore Perrella,  
Gaetano Romano,  
Donatella Cittadino,  
Gemma Zangari**

**proti**

**Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (C-418/13)  
(Predlogi za sprejetje predhodne odločbe,**

**ki jih je vložilo Corte costituzionale (Italija))**

„Predhodno odločanje — Socialna politika — Direktiva 1999/70/ES — Okvirni sporazum o delu za določen čas, sklenjen med ETUC, UNICE in CEEP — Veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas — Področje javnega izobraževanja — Določba 5, točka 1 — Ukrepi za preprečevanje zlorab pogodb o zaposlitvi za določen čas — Pojem ‚objektivni razlogi‘, ki utemeljujejo take pogodbe — Sankcije — Nepovračilo škode — Prepoved preoblikovanja v delovno razmerje za nedoločen čas“

### I – Uvod

1. Ali nacionalna zakonodaja, ki omogoča sklepanje pogodb o zaposlitvi za določen čas z učitelji ter upravnim, tehničnim in pomožnim osebjem, ki opravlja nadomeščanja na področju javnega izobraževanja v daljšem časovnem obdobju, in sicer več let, ne da bi bil določen natančen rok za izvedbo natečajev za zaposlovanje, vsebuje ukrepe, ki zadostujejo za preprečevanje in sankcioniranje

<sup>1</sup> — Jezik izvornika: francoščina.

zlorabe takih pogodb v smislu določbe 5 okvirnega sporazuma o delu za določen čas<sup>2?</sup> To je v bistvu vprašanje, ki sta ga Tribunale di Napoli (sodišče v Neaplju, Italija) (zadeve C-22/13 in od C-61/13 do C-63/13) in Corte costituzionale (ustavno sodišče, Italija) (zadeva C-418/13) postavila v zvezi z okvirnim sporazumom.

## II – Pravni okvir

### A – Pravo Unije

#### 1. Direktiva 1999/70

#### 2. Člen 1 te direktive določa:

„Namen te direktive je uveljaviti okvirni sporazum [...] med splošnimi medpanožnimi organizacijami (ETUC, UNICE in CEEP), ki je priloga tej direktivi.“

3. Na podlagi določbe 1 okvirnega sporazuma, naslovljene „Namen“, je namen tega sporazuma na eni strani izboljšanje kakovosti dela za določen čas z zagotavljanjem uporabe načela nediskriminacije in na drugi strani vzpostavitev okvira za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas.

#### 4. Določba 4 tega okvirnega sporazuma, naslovljena „Načelo nediskriminacije“, v točki 1 določa:

„Delavce, zaposlene za določen čas, se glede pogojev zaposlitve ne sme obravnavati manj ugodno kakor primerljive delavce, zaposlene za nedoločen čas, razen kjer je različno obravnavanje upravičljivo iz objektivnih razlogov.“

#### 5. Določba 5 okvirnega sporazuma z naslovom „Ukrepi za preprečevanje zlorab“ določa:

„1. Za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerjih za določen čas, države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji skladno z nacionalno zakonodajo, kolektivnimi pogodbami ali običaji in/ali socialni partnerji, kadar ni ustreznih pravnih ukrepov, ki bi preprečevali zlorabo, uvedejo enega ali več naslednjih ukrepov tako, da upoštevajo potrebe posameznih sektorjev in/ali kategorij delavcev:

- (a) objektivne razloge, ki upravičujejo obnovitev takšnih pogodb ali razmerij;
- (b) najdaljše skupno trajanje zaporednih pogodb ali razmerij za določen čas;
- (c) število obnovitev takšnih pogodb ali razmerij.

2. Države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji in/ali socialni partnerji po potrebi določijo, pod kakšnimi pogoji se pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja:

- (a) štejejo za ‚zaporedna‘;
- (b) štejejo za pogodbe ali razmerja za nedoločen čas.“

2 — Okvirni sporazum, sklenjen 18. marca 1999 (v nadaljevanju: okvirni sporazum), ki je priloga k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 368).

## 2. Direktiva 91/533/EGS

6. Direktiva 91/533/EGS<sup>3</sup> se nanaša na obveščanje zaposlenih o bistvenih sestavinah pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja.

7. Člen 2(1) te direktive določa:

„Delodajalec je dolžan obvestiti zaposlenega, za katerega se uporablja ta direktiva (v nadaljnjem besedilu: ‚zaposleni‘) z bistvenimi sestavinami pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja.“

8. Člen 2(2)(e) navedene direktive določa, da mora obvestilo zaposlenemu „v primeru začasne pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja med drugim zajemati predvideni čas trajanja“.

9. Člen 8(1) te direktive določa:

„Države članice morajo v nacionalne pravne sisteme vključiti potrebne ukrepe, ki bodo za vse zaposlene, ki menijo, da so jim zaradi neizpolnjevanja obveznosti iz te Direktive kršene pravice omogočili, da potem, ko so se najprej obrnili na druge pristojne organe, uveljavljajo svoje zahteve v sodnem postopku.“

## B – Italijansko pravo

10. Člen 117, prvi odstavek, ustave Italijanske republike določa, da se „[z]akonodajna oblast države in regij [...] izvajajo ob upoštevanju ustave in dolžnosti, ki izhajajo iz prava Skupnosti in sprejetih mednarodnih obveznosti“.

11. V Italiji sklepanje pogodb o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju ureja zakonska uredba z dne 30. marca 2001 o splošnih pravilih glede organizacije dela v javnih upravah (decreto legislativo n. 165 – Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) (redni dodatek h GURI št. 106 z dne 9. maja 2001, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 165/2001).

12. Člen 36 te uredbe z dne 3. avgusta 2009, kakor je bila spremenjena z zakonom št. 102 v zvezi s preoblikovanjem – s spremembami – uredbe-zakona št. 78 v zakon z dne 1. julija 2009 o protikriznih ukrepih in podaljšanju rokov ter italijanskem sodelovanju pri mednarodnih misijah (legge n. 102 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali) (redni dodatek h GURI št. 179 z dne 4. avgusta 2009), ki je pod naslovom „Prilagodljive pogodbene oblike za zaposlitev in delo osebja“, določa:

„1. Javna uprava zaposluje za svoje običajne potrebe izključno na podlagi pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas po postopkih zaposlovanja, določenih v členu 35.

2. Javna uprava lahko zaradi začasnih in izjemnih potreb uporabi prilagodljive pogodbene oblike za zaposlitev in delo osebja, ki jih določata civilni zakonik in zakon o delovnih razmerjih v podjetjih, ob spoštovanju veljavnih postopkov zaposlovanja. Brez poseganja v pristojnost uprave, da v skladu z veljavnimi zakonskimi določbami opredeli organizacijske potrebe, nacionalne kolektivne pogodbe urejajo pogodbe o zaposlitvi za določen čas [...].

3 — Direktiva Sveta z dne 14. oktobra 1991 o obveznosti delodajalca, da zaposlene obvesti o pogojih, ki se nanašajo na pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje (UL L 288, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 3).

3. Uprava zaradi boja proti zlorabi prilagodljive vrste dela najkasneje do 31. decembra vsako leto na podlagi posebnih navodil iz smernic ministrstva za javno upravo in inovacije, ne da bi nastali novi ali dodatni stroški za javne finance, sprejme analitično poročilo o podatkih v zvezi z uporabljenimi kategorijami prilagodljivega dela, ki ga najpozneje do 31. januarja vsakega leta pošlje uradom za ocenjevanje ali službam za notranji nadzor, na katere se nanaša zakonska uredba št. 286 z dne 30. julija 1999, in oddelku javne uprave urada predsednika vlade, ki sestavlja letno poročilo za Parlament. Vodja, odgovoren za nepravilnost pri uporabi prilagodljive vrste dela, ne more prejemati premije za rezultat.

[...]

5. Če javni organi kršijo obvezne določbe na področju zaposlovanja in dela delavcev, to nikakor ne more povzročiti, da navedena javna uprava sklepa pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, ne glede na odgovornost in sankcije, ki lahko zaradi tega nastanejo. Zadevni delavec ima pravico do povrnitve škode, ki je nastala z opravljanjem dela v nasprotju z obveznimi določbami. [...]"

13. V skladu s predložitveno odločbo se tudi za delo za določen čas v javni upravi uporablja zakonska uredba št. 368 z dne 6. septembra 2001 o prenosu Direktive 1999/70/ES o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP (decreto legislativo n. 368 – Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES) (GURI št. 235 z dne 9. oktobra 2001, str. 4, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 368/2001).

14. Na podlagi člena 5(4a) zakonske uredbe št. 368/2001, kakor je bil vstavljen z zakonom št. 247 z dne 24. decembra 2007 in spremenjen z uredbo-zakonom št. 112 z dne 25. junija 2008, velja:

„Brez poseganja v ureditev veriženja pogodb, kakor je določena v prejšnjih odstavkih, in razen če kolektivne pogodbe, sklenjene na nacionalni oziroma lokalni ravni ali ravni podjetja s sindikati, ki so najbolj zastopani na nacionalni ravni, določajo drugače, velja, da kadar zaradi veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas za opravljanje enakovrednih nalog delovno razmerje med istim delodajalcem in istim zaposlenim skupno presega šestintrideset mesecev, vključno s podaljšanji in obnovitvami, ne glede na obdobja prekinitve med pogodbami, se delovno razmerje šteje za delovno razmerje za nedoločen čas [...].“

15. Člen 10(4a) zakonske uredbe št. 368/2001, kakor je bila spremenjena s členom 9(18) uredbe-zakona št. 70 z dne 13. maja 2011 (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 70/2011), spremenjene v zakon št. 106 z dne 12. julija 2011 (GURI št. 160 z dne 12. julija 2011), določa:

„[...] ta dekret se prav tako ne uporablja za pogodbe o zaposlitvi za določen čas, sklenjene, da bi bilo mogoče nadomestiti učitelje ter upravno, tehnično in pomožno osebje (v nadaljevanju: UTP), ob upoštevanju nuje, da se zagotovi nepretrganost šolskih in izobraževalnih storitev, vključno v primeru začasnih odsotnosti učiteljev in UTP, ki so v delovnem razmerju za nedoločen ali celo določen čas. Člen 5(4a) te uredbe se v nobenem primeru ne uporabi.“

16. Glede učiteljev in UTP je ureditev delovnih razmerij za določen čas zajeta v členu 4 zakona št. 124 z dne 3. maja 1999 o sprejetju nujnih določb v zvezi s šolskim osebjem (legge n. 124 – Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico) (GURI št. 107 z dne 10. maja 1999), kakor je bil spremenjen z uredbo-zakonom št. 134 z dne 25. septembra 2009, preoblikovano – s spremembami – z zakonom št. 167 z dne 24. novembra 2009 (GURI št. 274 z dne 24. novembra 1999, v nadaljevanju: zakon št. 124/1999). Predložitveno sodišče meni, da se v zadevah C-22/13 in od C-61/13 do C-63/13 ta zakon ne uporablja za občinske šole, za katere se še naprej uporabljata zakonski uredbi št. 165/2001 in št. 368/2001.

17. Člen 4 zakona št. 124/1999 določa:

„1. Če ni mogoče zapolniti delovnih mest profesorjev in učiteljev, ki so dejansko prosta in razpoložljiva do 31. decembra in ki bodo takšna ostala predvidoma celo šolsko leto, z redno zaposlitvijo učiteljev, zaposlenih v pokrajini, ali z uporabo nadštevilnega osebja, če na ta delovna mesta niso bili že kakor koli razporejeni redno zaposleni učitelji, se zapolnijo z letnimi nadomeščanji do dokončanja izbirnih postopkov za redno zaposlitev učiteljev.

2. Delovna mesta profesorjev in učiteljev, ki niso prosta in ki se dejansko sprostijo pred 31. decembrom in do konca šolskega leta, se zapolnijo z začasnimi nadomeščanji do konca poučevalnih dejavnosti. Delovna mesta se prav tako zapolnijo z začasnimi nadomeščanji do konca poučevalnih dejavnosti z urami usposabljanja, na podlagi katerih ni mogoče ustvariti delovnih mest za polni ali krajši delovni čas.

[...]

11. Določbe, na katere se nanašajo prej navedeni odstavki, se uporabljajo tudi za [UTP]. [...]

[...]

14a. Pogodbe o zaposlitvi za določen čas, sklenjene zaradi nadomeščanj, določenih v odstavkih 1, 2 in 3, če so nujne za zagotovitev nepretrganosti šolskih in izobraževalnih storitev, je mogoče preoblikovati v delovna razmerja za nedoločen čas le v primeru redne zaposlitve na podlagi veljavnih določb in na podlagi seznamov primernih kandidatov, določenih s tem zakonom in s členom 1(605)(c) zakona št. 296 z dne 27. decembra 2006, kakor je bil spremenjen.“

18. Člen 1 uredbe ministra za izobraževanje št. 131 (decreto del Ministero della pubblica istruzione, n. 131) z dne 13. junija 2007 določa, da so učiteljem in administrativnemu osebju šole dodeljene tri vrste nalog:

- letna nadomeščanja prostih in razpoložljivih delovnih mest, ki jih nihče ne zaseda;
- časna nadomeščanja sicer neprostih, toda vseeno razpoložljivih delovnih mest, do konca šolskih dejavnosti, in
- časna nadomeščanja za vse ostale potrebe oziroma kratka nadomeščanja.

19. Redno zaposlovanje učiteljev iz člena 4(14a) zakona št. 124/1999 urejata člena 399 in 401 zakonske uredbe z dne 16. aprila 1994 št. 297 o enotnem besedilu zakonskih določb, ki se uporabljajo na področju izobraževanja (decreto legislativo n. 297 – Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione) (redni dodatek h GURI št. 115 z dne 19. maja 1994, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 297/1994).

20. Člen 399(1) zakonske uredbe št. 297/1994 določa:

„Zaposlovanje učiteljev v vrtcih, osnovnih in srednjih šolah, vključno s srednjimi umetnostnimi šolami in umetnostnimi inštituti, se v primeru 50 % delovnih mest, razpoložljivih v šolskem letu, izvede z natečajnimi postopki na podlagi kvalifikacij in preizkusov, v primeru preostalih 50 % pa na podlagi stalnih seznamov primernih kandidatov iz člena 401.“

21. Člen 401(1) in (2) te zakonske uredbe določa:

„1. Seznami primernih kandidatov, sestavljen na podlagi natečaja, organiziranega izključno za učitelje v vrtcih, osnovnih in srednjih šolah, vključno s srednjimi umetnostnimi šolami in umetnostnimi inštituti, se preoblikujejo v stalne sezname primernih kandidatov, ki jih je treba uporabiti pri rednem zaposlovanju na podlagi člena 399(1).

2. Stalni sezname primernih kandidatov iz odstavka 1 se redno dopolnjujejo z vpisom učiteljev, ki so bili uspešni na preizkusih zadnjih regionalnih natečajnih postopkov na podlagi kvalifikacij in preizkusov za isto vrsto natečaja in isto delovno mesto, in učiteljev, ki so predlagali svojo premestitev na stalni seznam primernih kandidatov v drugi provinci. Hkrati z vpisom novih kandidatov se posodobi razvrstitev v razrede tistih oseb, ki so že vpisane na seznam.“

### III – Dejansko stanje sporov o glavni stvari

#### A – Zadeve C-22/13 in od C-61/13 do C-63/13

22. R. Mascolo, A. Forni, I. Racca in F. Russo so bile zaposlene na podlagi veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, prve tri kot učiteljice v službah Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ministrstvo za šolstvo, univerze in raziskave, v nadaljevanju: Ministero) in zadnja kot učiteljica v službah Comune di Napoli (občina Neapelj). Na podlagi teh pogodb so za svoja delodajalca delale v teh obdobjih: R. Mascolo skupno 71 mesecev v 9 letih (med letoma 2003 in 2012); A. Forni skupno 50 mesecev in 27 dni v 5 letih (med letoma 2006 in 2012); I. Racca skupno 60 mesecev v 5 letih (med letoma 2007 in 2012) in F. Russo skupno 45 mesecev in 15 dni v 5 letih (med letoma 2006 in 2011).

23. Ker tožeče stranke v postopku v glavni stvari menijo, da je veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas nezakonito, so pri Tribunale di Napoli vložile tožbo in predlagale, primarno, preoblikovanje teh pogodb za določen čas v delovna razmerja za nedoločen čas in zato svojo zaposlitev<sup>4</sup> ter plačilo plač, ki ustrezajo prekinitvam med iztekom ene pogodbe in začetkom veljavnosti naslednje, in podredno, plačilo odškodnine.

24. Ministero in Comune di Napoli pa, nasprotno, menita, da člen 36 zakonske uredbe št. 165/2001, kakor je bila spremenjena z zakonom št. 102, preperečuje kakršno koli preoblikovanje v delovno razmerje. Člen 5(4a) zakonske uredbe št. 386/2001 naj se ob upoštevanju člena 10(4a) iste uredbe, ki je bil vstavljen s členom 9(18) zakonske uredbe št. 70/2011, ne bi uporabljal. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari pa naj ne bi bile upravičene do odškodnine in obresti, ker je bil postopek zaposlovanja zakonit in ker v nobenem primeru elementi nezakonitosti niso bili dokazani. Nazadnje, ker pogodbe o zaposlitvi za določen čas med seboj niso bile povezane in torej niso bile nepretrgane niti niso pomenile podaljšanja prejšnjih pogodb, naj ne bi šlo za nobeno zlorabo.

25. V postopkih pred predložitvenim sodiščem se glavno vprašanje nanaša na združljivost sistema, ki ga italijanska država uporablja za nadomeščanje delavcev, zaposlenih za nedoločen čas v sektorju javnega izobraževanja, z določbo 5 okvirnega sporazuma. Tribunale di Napoli meni, da ta sistem temelji na seznamih primernih kandidatov, na katere so nadomestni učitelji vpisani na podlagi delovne dobe. Zaposliti jih je mogoče glede na njihovo napredovanje na teh seznamih in na razpoložljiva delovna mesta. To predložitveno sodišče meni, da naj bi ta sistem, kot to dokazujeta število in skupno trajanje sklenjenih pogodb o zaposlitvi za določen čas v obravnavanih zadevah, dopuščal zlorabo

4 — Ker je bila I. Racca zaposlena na podlagi svojega napredovanja na stalnem seznamu primernih kandidatov iz člena 401 zakonske uredbe št. 297/1994, je svojo prvotno tožbo preoblikovala v predlog za polno priznanje njene delovne dobe in za odškodnino za utrpljeno škodo.

pogodb o zaposlitvi za določen čas v sektorju javnega izobraževanja. Predložitveno sodišče med drugim poudarja,<sup>5</sup> da ta sistem ne zajema ukrepov za preprečevanje zlorabe v smislu točke 1(a), (b) in (c) navedene določbe. Sprašuje se tudi o združljivosti tega sistema z več splošnimi načeli prava Unije ali določbami Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

#### B – Zadeva C-418/13

26. C. Napolitano, D. Cittadino, G. Zangari, S. Perrella in G. Romano so bile pri Ministero zaposlene na podlagi veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, prve štiri kot učiteljice in zadnja kot upravna sodelavka v različnih šolskih ustanovah. Na podlagi navedenih pogodb so delale v obdobju, ki, odvisno od primera, zajema od štiri do sedem šolskih let.

27. Ker so tožeče stranke v postopku v glavi stvari menile, da je bilo to veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas nezakonito, so vložile tožbo pri Tribunale di Roma oziroma Tribunale di Lamezia Terme in predlagale spremembo svojih pogodb v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas in zato svojo zaposlitev ter plačilo plač, dolgovanih za obdobja prekinitvev med iztekom ene pogodbe in začetkom veljavnosti naslednje. Podredno, tožeče stranke v postopku v glavni stvari so predlagale plačilo odškodnine.

28. Tribunale di Roma in Tribunale di Lamezia Terme sta se v sporih, ki so jima bili predloženi, spraševali o združljivosti člena 4(1) in (11) zakona št. 124/1999 z določbo 5 okvirnega sporazuma v delu, v katerem ta določba upravi omogoča neomejeno zaposlovanje učiteljev ter tehničnega in upravnega osebja za določen čas, da bi zapolnila prosta delovna mesta v kadrovskega načrtu šole. Ker sta menili, da na to vprašanje ni mogoče odgovoriti na podlagi skladne razlage, saj naj bi bila navedena določba oblikovana nedvoumno, niti z zavrnitvijo uporabe zadevne nacionalne določbe, saj naj določba 5 okvirnega sporazuma ne bi imela neposrednega učinka, sta v okviru postopka za sprejetje začasnih ukrepov Corte costituzionale postavili vprašanje za presojo ustavnosti člena 4(1) in (11) zakona št. 124/1999 zaradi nezdržljivosti s členom 117 ustave Italijanske republike.

29. Corte costituzionale v predložitveni odločbi ugotavlja, da italijanska ureditev, ki se uporablja na področju šolstva, v zvezi z zaposlenimi za določen čas ne določa niti najdaljšega skupnega trajanja pogodb niti največjega števila njihovih obnovitev v smislu določbe 5, točka 1(b) in (c), okvirnega sporazuma. Sprašuje pa se, ali te ureditve ni mogoče utemeljiti z „objektivnimi razlogi“ v smislu točke 1(a) navedene določbe.

30. Corte costituzionale v zvezi s tem navaja, da naj bi bila nacionalna zakonodaja vsaj načeloma zasnovana tako, da bi lahko bili za zaposlovanje šolskega osebja na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen čas izpolnjeni objektivni razlogi iz določbe 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma. Vendar navaja dvome v zvezi z združljivostjo različnih določb nacionalne zakonodaje s to določbo.

#### IV – Vprašanja za predhodno odločanje

31. Vprašanja za predhodno odločanje se deloma prekrivajo. Prvih šest vprašanj, postavljenih v zadevah C-22/13, C-61/13 in C-62/13, je enakih. Prva tri vprašanja, postavljena v zadevi C-63/13, ustrezajo drugemu, tretjemu in četrtemu vprašanju, postavljenemu v zadevah C-22/13, C-61/13 in C-62/13. V zadevah C-61/13 in C-62/13 je Sodišču predloženo sedmo vprašanje. Nazadnje, vprašanja, postavljena v zadevi C-418/13, v bistvenem ustrezajo prvemu vprašanju, postavljenemu v zadevah C-22/13, C-61/13 in C-62/13.

5 — V nasprotju s tem, kar je razsodilo Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče) v sodbi št. 10127/12.

32. Zaradi jasnosti bom v nadaljevanju navedel vsa vprašanja za predhodno odločanje, ki sta jih predložili predložitveni sodišči.

33. Tribunale di Napoli je zadevah C-22/13 in od C-61/13 do C-63/13 prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je pravni okvir na področju šolstva, kot je opisan, enakovreden tistemu, ki ga določa določba 5 Direktive [1999/70]?
2. Kdaj je treba šteti, da gre za delovno razmerje v ‚javnem‘ sektorju v smislu določbe 5 Direktive [1999/70] in zlasti v okviru izraza ‚sektorji in/ali kategorije delavcev‘ ter so zato upravičene drugačne posledice v primerjavi z delovnimi razmerji v zasebnem sektorju?
3. Ali so v pojmu ‚pogoji zaposlitve‘ iz določbe 4 Direktive [1999/70] ob upoštevanju obrazložitev iz člena 3(1)(c) Direktive [Sveta] 2000/78/ES [z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 79)] in člena 14(1)(c) Direktive 2006/54/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (UL L 204, str. 23)] zajete tudi posledice nezakonite prekinitve delovnega razmerja? Če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen, ali je v smislu določbe 4 razlika med posledicami, ki so v nacionalnem pravnem redu običajno določene za nezakonito prekinitve delovnega razmerja za nedoločen čas, in tistimi, ki so določene za nezakonito prekinitve delovnega razmerja za določen čas, upravičena?
4. Ali je v skladu z načelom lojalnega sodelovanja prepovedano, da država v postopku predhodnega odločanja glede razlage Sodišču [...] predstavi nacionalni pravni okvir, ki namerno ne ustreza resničnosti, in mora nacionalno sodišče ob neobstoju kakršne koli drugačne razlage nacionalnega prava, ki bi prav tako izpolnjevala obveznosti, ki jih prinaša članstvo v Evropski uniji, nacionalno pravo, če je mogoče, razlagati v skladu z razlago, ki jo daje država?
5. Ali med pogoje, ki se uporabljajo za pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje in so določeni v Direktivi [91/533], zlasti v njenem členu 2(1) in (2)(e), spada navedba primerov, v katerih se lahko pogodba o zaposlitvi za določen čas spremeni v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas?
6. Če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen, ali je retroaktivna sprememba zakonodajnega okvira, ki zaposlenemu ne zagotavlja možnosti uveljavljanja pravic, ki jih zagotavlja ta direktiva, oziroma spoštovanja delovnih pogojev iz dokumenta o zaposlitvi, v nasprotju s členom 8(1) Direktive [91/533] in cilji te direktive ter zlasti z njeno drugo uvodno izjavo?
7. Ali je treba splošna načela veljavnega prava [Unije] – ki se nanašajo na pravno varnost, varstvo zaupanja v pravo, enakost pravnih sredstev, učinkovito sodno varstvo, pravico do neodvisnega sodišča in, splošneje, na pravico do poštenega sojenja ter so določena v [členu 6 PEU] [...] v povezavi s členom 6 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950, ter s členi 46, 47 in 52(3) [Listine] [...] – razlagati tako, da v okviru uporabe Direktive [1999/70] nasprotujejo temu, da italijanska država po zelo dolgem obdobju (3 leta in šest mesecev) izda zakonsko določbo, kot je člen 9 uredbe-zakona št. 70/2011, s katero je bil členu 10 zakonske uredbe [št. 368/2001] dodan odstavek 4a, ki spreminja posledice tekočih postopkov, s čimer je delavec oškodovan v korist delodajalca – države in je odpravljena možnost, ki jo nacionalna ureditev določa za sankcioniranje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas?“



34. Corte costituzionale je v zadevi C-418/13 prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1. Ali je treba določbo 5, točka 1, [okvirnega sporazuma] razlagati tako, da nasprotuje uporabi člena 4(1), zadnji stavek, in (11) zakona [št. 124/1999] – ki po ureditvi letnega nadomeščanja na delovnih mestih, ‚ki so dejansko prosta in razpoložljiva do 31. decembra‘, določa, da je treba delovna mesta zapolniti z letnimi nadomeščanji ‚do dokončanja izbirnih postopkov za redno zaposlitev učiteljev‘ – ker ta člen dopušča sklenitev pogodb za določen čas brez navedbe konkretnega roka za izvedbo natečajev in ne daje pravice do povrnitve škode?
2. Ali zahteve glede organizacije italijanskega šolskega sistema, kakor je bil opisan zgoraj, pomenijo objektivne razloge v smislu določbe 5, točka 1, [okvirnega sporazuma], na podlagi katerih se zakonodaja, kakršna je italijanska, ki za zaposlovanje šolskega osebja za določen čas ne določa pravice do povrnitve škode, lahko šteje za združljivo s pravom Unije?“

## V – Postopek pred Sodiščem

35. Predložitvene odločbe je Sodišče prejelo 17. januarja (zadeva C-22/13), 7. februarja (zadeve od C-61/13 do C-63/13) in 23. julija 2013 (zadeva C-418/13). S sklepom predsednika Sodišča z dne 8. marca 2013 so bile zadeve C-22/13 in od C-61/13 do C-63/13 združene. Pisna stališča so predložile R. Mascolo, A. Forni, I. Racca, F. Russo (zadeve C-22/13 in od C-61/13 do C-63/13), C. Napolitano, D. Cittadino, G. Zangari, S. Perrella, G. Romano (zadeva C-418/13), italijanska vlada in Evropska komisija. Federazione Gilda-Unams, Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL) in Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) so predložila stališča le v zadevi C-62/13. Poljska vlada je predložila stališča v zadevah C-22/13 in od C-61/13 do C-63/13, grška vlada pa le v zadevi C-418/13.

36. Sodišče je s sklepom z dne 11. februarja 2014 za namen ustnega postopka in izdaje sodbe v skladu s členom 54(1) Poslovnika Sodišča odredilo združitev zadev C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 in C-418/13.

37. Sodišče je v okviru priprav na skupno obravnavo teh zadev na podlagi člena 61(2) Poslovnika stranke, ki želijo sodelovati, pozvalo, naj se osredotočijo na svoja stališča, naj svoje navedbe osredotočijo na razlago določbe 5 okvirnega sporazuma in naj odgovorijo na sedmo vprašanje, postavljeno v zadevah C-61/13 in C-62/13.

38. Na obravnavi 27. marca 2013 so bila podana ustna stališča v imenu R. Mascolo, A. Forni, I. Racca, F. Russo, C. Napolitano, D. Cittadino, Ministero, Comune di Napoli, Federazione Gilda-Unams, Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL) in Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), italijanske vlade in Komisije.

## VI – Analiza

### A – Pristojnost Sodišča in dopustnost vprašanj za predhodno odločanje

39. Prvič, Comune di Napoli, italijanska vlada in Komisija so v pisnih stališčih izpodbijale dopustnost četrtega vprašanja za predhodno odločanje v zadevah C-22/13, C-61/13 in C-62/13 ter tretjega vprašanja za predhodno odločanje v zadevi C-63/13.

40. Ta vprašanja se nanašajo, prvič, na razlago načela lojalnega sodelovanja z vidika ravnanja države članice v okviru prej navedenega vprašanja za predhodno odločanje. Domneva v prvem vprašanju, postavljenemu v zadevah C-22/13, C-61/13 in C-62/13, je namreč, da je razlaga nacionalnega prava, ki jo je podala italijanska vlada, napačna. Na podlagi te domneve se Tribunale di Napoli v četrtem vprašanju sklicuje na razlago nacionalnega pravnega okvira, ki ga je italijanska vlada podala v zadevi Affatato<sup>6</sup>. Meni, da zadnjenavedena razlaga ne ustreza razlagi, ki jo je italijanska vlada podala v obravnavanih zadevah. Tako se sprašuje, ali je italijanska država zato kršila svojo dolžnost lojalnega sodelovanja.

41. Drugič, predložitveno sodišče<sup>7</sup> se prav tako sprašuje, ali ga dolžnost lojalnega sodelovanja zavezuje, da pri razlagi svojega nacionalnega prava v skladu s pravom Unije upošteva razlago, ki jo je država članica, ki ji pripada, podala Sodišču v drugačnih okoliščinah, čeprav je višjestopenjsko nacionalno sodišče odločilo, da je napačna.<sup>8</sup>

42. Poudarjam, da Sodišče v okviru delitve funkcij med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, ki velja v postopku s predlogom za predhodno odločanje, ni pristojno odločati o ravnanju države članice niti o razlagi pravil nacionalnega prava. Samo nacionalna sodišča, in ne Sodišče, so pristojna za razlago nacionalnega prava<sup>9</sup> in reševanje sporov, povezanih s to razlago.

43. Drugič, zavrtni moram trditve, ki jih je v zadevi C-63/13 predložila Comune di Napoli, v skladu s katerimi je vprašanje za predhodno odločanje, naslovljeno na Sodišče, nedopustno. Ta je v bistvu zatrjevala, da razlaga določbe 5 okvirnega sporazuma ni nujna. Comune di Napoli namreč trdi, da je iz predhodne odločbe razvidno, da Tribunale di Napoli na podlagi navedb iz sodne prakse Sodišča šteje, da preventivni ukrepi in sankcije, ki so bili sprejeti v italijanski zakonodaji za prenos okvirnega sporazuma, ne zadostujejo, tako da bi bilo treba pri preučevanju vseh okoliščin posameznega primera za njegovo odločitev uporabiti skladno razlago.

44. Poudarjam, da v okviru pravosodnega sodelovanja, ki je določeno v členu 267 PDEU, pri vprašanjih v zvezi s pravom Unije velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko predlog nacionalnega sodišča zavrne le v posebnih okoliščinah.<sup>10</sup> Poleg tega je samo nacionalno sodišče pristojno za presojo nujnosti predloga za predhodno odločanje in upoštevnosti vprašanj, ki jih predloži Sodišču.<sup>11</sup>

## B – Temelj

45. Predložitveni sodišči želita s svojimi vprašanji v bistvu izvedeti, ali je nacionalna ureditev področja javnega izobraževanja, kot je italijanska ureditev iz postopka v glavni stvari, v skladu z okvirnim sporazumom. Tribunale di Napoli se sprašuje predvsem, ali so različne določbe italijanske zakonodaje v skladu z določbo 5 okvirnega sporazuma in z več splošnimi načeli prava Unije oziroma določbami Listine.

6 — V tej zadevi je italijanska vlada zatrjevala, da se je člen 5(4a) zakonske uredbe št. 386/2001, ki določa, da se pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ki presegajo 36 mesecev, preoblikujejo v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, uporabljal za javni sektor. Glej sklep Affatato (C-3/10, EU:C:2010:574, točka 48).

7 — V zvezi s tem vidikom vprašanja predložitveno sodišče izhaja iz drugačne domneve, in sicer da bi bilo mogoče nacionalno pravo razlagati tako, da se člen 5(4a) zakonske uredbe št. 386/2001, ki določa preoblikovanje veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki presegajo 36 mesecev, v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, uporablja za javni sektor, vključno za šole. Glej opombo 5 teh sklepnih predlogov.

8 — Predložitveno sodišče navaja, da je Corte Suprema di cassazione v sodbi št. 10127/12 izključilo uporabo člena 5(4a) zakonske uredbe št. 368/2001 v javnem sektorju, vključno v šoli, in da zato v bistvu stališča v zadevi Affatato ne ustrezajo dejanskemu stanju (glej sklep Affatato, EU:C:2010:574, točka 48).

9 — Glej v tem smislu sodbe Dietz (C-435/93, EU:C:1996:395, točka 39); Thibault (C-136/95, EU:C:1998:178, točka 21) in Bouanich (C-265/04, EU:C:2006:51, točka 51).

10 — Sodba Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, točka 35).

11 — Sodba Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, točka 32).

46. Sodišče v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe ni pristojno odločati o skladnosti nacionalnega ukrepa s pravom Unije. Vendar lahko nacionalnemu sodišču ponudi odločitev o razlagi prava Unije, ki mu omogoča, da presodi to skladnost pri odločanju o predloženi zadevi.<sup>12</sup>

## 1. Uvodne ugotovitve

47. Ta zadeva je umeščena v zapleten pravni okvir.<sup>13</sup> Zato menim, da je nujno, da preden preučim vprašanja za predhodno odločanje, opozorim na bistvene elemente nacionalnega sistema nadomeščanja učiteljev, ki velja za področje javnega izobraževanja.<sup>14</sup> Glede na podatke, ki izhajajo iz predložitvenih odločb, in tiste, podane na obravnavi, menim, da sistem, vzpostavljen z italijansko zakonodajo, v bistvu deluje, kot sledi v nadaljevanju.

48. Okvirni sporazum je bil v italijansko pravo prenesen z zakonskima uredbama št. 165/2001 in št. 368/2001, s prvo na področju javnega sektorja, z drugo pa na področju zasebnega sektorja. Vendar je iz predložitvenih odločb razvidno, da nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari, ki se uporablja za javne šole, v nekaterih bistvenih vidikih odstopa od zakonskih uredb.

49. Redno zaposlovanje učiteljev na podlagi te ureditve poteka na več načinov, in sicer za 50 % prostih delovnih mest na šolsko leto na podlagi natečajnih postopkov v skladu s kvalifikaciji in preizkusi, za ostalih 50 % pa na podlagi stalnih seznamov primernih kandidatov, na katerem so, med drugim, vpisani učitelji, ki so ta natečaj že uspešno opravili.<sup>15</sup> Tako se prosta delovna mesta „do dokončanja izbirnih postopkov za redno zaposlitev učiteljev“<sup>16</sup> in ob uporabi navedenih seznamov zapolnijo z letnimi nadomeščanji. Napredovanje na teh seznamih, ki lahko vodi do zaposlitve, je odvisno od ponovitev nadomeščanj.

50. S tega vidika je iz pisnih stališč tožečih strank v postopku v glavni stvari v zadevi C-418/13 in stališč, ki jih je na obravnavi podala Komisija, razvidno, da so na stalnem seznamu primernih kandidatov navedeni ne le priimki učiteljev, ki so uspešno opravili javne natečajne postopke na podlagi kvalifikacij in preizkusov ter ki se niso uspeli redno zaposliti, ampak tudi tistih učiteljev, ki so opravljali pedagoške specializacije in torej habilitacije. Ta sistem napredovanja na seznamu primernih kandidatov, ki temelji na delovni dobi osebe, ki je vpisana nanj, tako omogoča zaposlitev na eni strani učiteljev, ki so uspešno opravili javne natečaje, in na drugi strani tistih, ki niso nikoli uspešno opravili takega natečaja, ampak so opravili zgoraj navedeno habilitacijo.

51. Corte costituzionale v zvezi s tem navaja, da so bili natečaji med letoma 1999 in 2011<sup>17</sup> prekinjeni in da je za to obdobje značilno zelo majhno število zaposlitev na podlagi pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas v šolskem sektorju ter da se je med letoma 2007 in 2012 število pogodb o zaposlitvi za določen čas bistveno zmanjšalo.

52. Iz spisa je razvidno tudi, da je bil dostop do šol, ki so opravljale specializacije, z zakonom št. 133 z dne 25. junija 2008 prekinjen za nedoločen čas.

53. Vprašanja za predhodno odločanje je treba preučiti ob upoštevanju teh okoliščin.

12 — Sodba Azienda Agro-Zootecnica Franchini in Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, točka 35 in navedena sodna praksa).

13 — Poudariti moram, da je bil ta v predložitvenih odločbah Tribunale di Napoli podan dokaj nejasno.

14 — Iz spisa je razvidno, da je treba pojem javnega izobraževanja razumeti tako, da izključuje občinsko šolo.

15 — Glej člena 399(1) ter 401(1) in (2) zakonske uredbe št. 297/1994.

16 — Glej člen 4(1) zakona št. 124/1999.

17 — Iz spisa je razvidno, da so bili novi natečaji organizirani leta 2012.

## 2. Prvo vprašanje

54. Predložitveni sodišči – Tribunale di Napoli s prvim vprašanjem za predhodno odločanje, ki ga je postavilo v zadevah C-22/13, C-61/13 in C-62/13, in Corte costituzionale s prvim in drugim vprašanjem za predhodno odločanje, ki ju je postavilo v zadevi C-418/13, pri čemer je treba ta vprašanja obravnavati skupaj – želita v bistvu izvedeti, ali italijanska zakonodaja, ki se uporablja za pogodbe o zaposlitvi za določen čas, sklenjene z učitelji, ki opravljajo nadomeščanja na področju javnega izobraževanja, vsebuje ukrepe, ki zadostujejo za preprečevanje in sankcioniranje veriženja takih pogodb, in ali je v skladu z določbo 5 okvirnega sporazuma.<sup>18</sup>

55. Da bi opredelili, ali nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari vsebuje zadostne ukrepe v smislu te določbe, bom najprej preučil področje uporabe okvirnega sporazuma, nato pa podal njegovo razlago ob upoštevanju upoštevne sodne prakse.

### a) Področje uporabe okvirnega sporazuma

56. Grška vlada meni, da lahko država članica področje izobraževanja v celoti izvzame iz obveznosti na podlagi določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma. V utemeljitev te trditve navaja, da ta določba omogoča upoštevanje „potreb posameznih sektorjev in/ali kategorij delavcev“.

57. V zvezi s tem opozarjam, da je področje uporabe okvirnega sporazuma opredeljeno v določbi 2, točka 1, v povezavi z določbo 3, točka 1, tega okvirnega sporazuma. Tako je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča iz samega besedila te prve določbe razvidno, da ima okvirni sporazum široko področje uporabe, iz katerega ni načelno izključen noben posamezni sektor.<sup>19</sup> Na splošno se namreč uporablja za „delavce, zaposlene za določen čas, ki so sklenili pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, kakor ju opredeljujejo zakoni, kolektivne pogodbe ali običaji v vsaki državi članici“.

58. Poleg tega je Sodišče že razsodilo, da pojem „delavec, zaposlen za določen čas“<sup>20</sup> zajema vse delavce, ne da bi se razlikovalo glede na javni ali zasebni značaj delodajalca, pri katerem so zaposleni.<sup>21</sup>

59. Pogodbe o zaposlitvi za določen čas in delovna razmerja za določen čas, sklenjena na področju javnega izobraževanja, niso izključena iz področja uporabe okvirnega sporazuma.<sup>22</sup> Trditev, ki jo je grška vlada podala v okviru prvega vprašanja v zadevi C-418/13, je treba torej zavriniti.

18 — Iz pisanj Komisije je razvidno, da je ta začela postopek neizpolnitve obveznosti, v katerem je Italijanski republiki očitala, da ni sprejela ustreznih ukrepov za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas v šolskem sektorju.

19 — Sodbi Adeneler in drugi (C-212/04, EU:C:2006:443, točka 56); Angelidaki in drugi (od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, točki 114 in 166); sklep Koukou (C-519/08, EU:C:2009:269, točka 71), ter sodbe Sorge (C-98/09, EU:C:2010:369, točki 30 in 31); Gavieiro Gavieiro in Iglesias Torres (C-444/09 in C-456/09, EU:C:2010:819, točka 39) in Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235, točka 34).

20 — Na podlagi določbe 3 okvirnega sporazuma pojem „delavec, zaposlen za določen čas“ pomeni „osebo, ki ima pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, sklenjeno neposredno med delodajalcem in delavcem in pri katerem je konec pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja določen z objektivnimi pogoji, kakršni so potek določenega datuma, dokončanje določene naloge ali nastop posebnega dogodka“.

21 — Sodbi Adeneler in drugi (EU:C:2006:443, točka 56) ter Della Rocca (EU:C:2013:235, točka 34).

22 — Na podlagi določbe 2, točka 2, tega okvirnega sporazuma lahko države članice in/ali socialni partnerji določijo, da se ta sporazum ne uporablja za „začetno poklicno usposabljanje in vajeniške programe“ ter „pogodbe o zaposlitvi in delovna razmerja, ki so bila sklenjena v okviru posebnega javnega ali javno podprtega usposabljanja, programov povezovanja in poklicnega prekvalificiranja“. Sodbi Adeneler in drugi (EU:C:2006:443, točka 57) ter Della Rocca (EU:C:2013:235, točka 35).

b) Razlaga določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma

60. Iz določbe 1 tega okvirnega sporazuma izhajajo, da je njegov namen vzpostaviti okvir za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas.<sup>23</sup> Ta okvir torej določa nekaj minimalnih varstvenih določb, ki naj bi preprečile poslabšanje položaja delavcev<sup>24</sup> in torej ogrožanje zadnjenavedenih, ker so daljše časovno obdobje zaposleni na podlagi pogodbe za določen čas.<sup>25</sup> Ta vrsta zaposlenih namreč tvega, da velik del svoje poklicne kariere ne bo uživala stabilnosti zaposlitve, ki pa, kot je razvidno iz okvirnega sporazuma, pomeni pomemben element zaščite delavcev.<sup>26</sup>

61. Navedeni okvir zato zajema dve vrsti ukrepov: ukrepi za preprečevanje veriženja, določeni v določbi 5, točka 1, in sankcijski ukrepi za preprečevanje veriženja, določeni v določbi 5, točka 2(b), okvirnega sporazuma.<sup>27</sup>

i) Obstoj ukrepov za preprečevanje veriženja

62. Države članice imajo obveznost („dejansko in zavezujoče sprejetje“) sprejeti enega ali več ukrepov, ki so naštetih v določbi 5, točka 1, od (a) do (c), okvirnega sporazuma, kadar v njihovem nacionalnem pravu ni enakovrednih pravnih ukrepov.<sup>28</sup> Ukrepi iz navedene določbe se nanašajo na objektivne razloge, ki upravičujejo zaporedno obnovitev pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas na najdaljše skupno trajanje takšnih pogodb ali delovnih razmerij in na število obnovitev teh pogodb ali razmerij.

63. Predložitveni sodišči, tožeče stranke v postopkih v glavni stvari in Komisija se v bistvu strinjajo z dejstvom, da italijanska zakonodaja iz postopka v glavni stvari ne določa niti števila zaporednih obnovitev pogodb niti njihovega najdaljšega trajanja v smislu določbe 5, točka 1(b) in (c), okvirnega sporazuma. Podrobneje, Tribunale di Napoli navaja, da od začetka veljavnosti zakonske uredbe št. 70/2011 člen 10(4a) zakonske uredbe št. 368/2001 za sektor javnega izobraževanja izključuje uporabo člena 5(4a) navedene uredbe, ki določa, da se pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ki presegajo 36 mesecev, preoblikujejo v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, s čimer bi se omogočilo neomejeno število obnovitev.

64. Po analizi spisa se s tem stališčem strinjam. Če torej navedena zakonodaja ne temelji niti na točki 1(b) niti na točki 1(c) določbe 5 okvirnega sporazuma, je treba preučiti, ali zajema preventivni ukrep v smislu točke 1(a) te določbe ali, v nasprotnem primeru, enakovreden ukrep, kot so ukrepi iz navedene določbe 5.

23 — Sodba Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, točka 26).

24 — Sodbe Adeneler in drugi (EU:C:2006:443, točka 63); Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točka 88) ter Angelidaki in drugi (EU:C:2009:250, točka 73). V Uniji večina novoustvarjenih delovnih mest v zadnjih letih (tudi pred krizo) temelji na pogodbah o zaposlitvi za določen čas in drugih netipičnih oblikah zaposlitve. Glej Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z dne 18. aprila 2012, naslovljeno „K okrevanju s številnimi novimi delovnimi mesti“ (COM(2012) 173 final, str. 12).

25 — Točka 6 splošnih ugotovitev okvirnega sporazuma določa, da so pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas splošna oblika delovnih razmerij ter prispevajo h kakovosti življenja zadevnih delavcev in izboljšanju poslovnih rezultatov.

26 — Sodba Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, točka 64). Sodišče je prav tako razsodilo, da je iz drugega pododstavka uvodne izjave okvirnega sporazuma in točke 8 njegovih splošnih ugotovitev razvidno, da lahko pogodbe o zaposlitvi za določen čas le v nekaterih okoliščinah ustrezajo tako potrebam delodajalcev kot delavcev. Glej sklep Vassilakis in drugi (C-364/07, EU:C:2008:346, točka 83).

27 — Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiarea Madura v zadevi Marrosu in Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, točka 29).

28 — Sodba Marrosu in Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, točki 44 in 50) ter novejša sodba Márquez Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146, točka 42).

65. Kot je razvidno iz vseh pisnih stališč, je treba na to vprašanje odgovoriti na podlagi sodne prakse Sodišča, natančneje, sodbe Küçük<sup>29</sup>. Ta sodba se nanaša na vprašanje, ali lahko začasna potreba po delavcih zaradi nadomeščanja, ki jo določa nacionalni predpis, kot je ta iz postopka v glavni stvari, pomeni objektivni razlog v smislu določbe 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma. Torej bi bilo koristno na kratko ponoviti sklepanja Sodišča v navedeni sodbi.

66. Prvič, Sodišče je razsodilo, da se mora pojem objektivni razlogi, na podlagi katerih je mogoče v posebnih okoliščinah utemeljiti obnovitev pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, nanašati na natančno določene in konkretne okoliščine, ki označujejo določeno dejavnost in ki zato v tem posebnem okviru upravičujejo veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas.<sup>30</sup> Nasprotno pa nacionalna določba, ki bi na splošno in abstraktno z zakonsko ali podzakonsko normo dovolila veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas, ne bi bila v skladu z navedenimi zahtevami.<sup>31</sup>

67. Drugič, Sodišče je presodilo, da določba, ki dovoljuje obnovitev pogodb o zaposlitvi za določen čas zaradi nadomeščanja drugih zaposlenih, ki začasno ne morejo opravljati svojega dela, ni sama po sebi v nasprotju z okvirnim sporazumom.<sup>32</sup> V zvezi s tem je Sodišče pojasnilo, da je v upravi, ki ima veliko zaposlenih, namreč neizogibno, da se pogosto pojavi potreba po začasnem nadomeščanju, med drugim zaradi odsotnosti delavcev na bolniškem, porodniškem, starševskem ali drugem dopustu. Menilo je, da bi lahko bilo začasno nadomeščanje zaposlenih v teh okoliščinah objektivni razlog v smislu določbe 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma, ki upravičuje to, da se sklenejo pogodbe o zaposlitvi za določen čas in da se te pogodbe obnovijo, če se pojavi potreba.<sup>33</sup>

68. Vendar je Sodišče odločilo, da čeprav lahko nadomeščanje odsotnih oseb pomeni objektivni razlog v smislu določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma, morajo pristojni organi skrbeti, da je konkretna uporaba tega objektivnega razloga glede na posebnosti zadevne dejavnosti in glede njenega pogojev izvajanja v skladu z zahtevami okvirnega sporazuma. Pri uporabi zadevne zakonodaje morajo torej ti organi imeti možnost, da določijo objektivna in pregledna merila, da bi lahko preverili, ali se s takimi pogodbami res lahko zadosti dejanskim potrebam, ki sočasne, ne pa stalne in trajne.<sup>34</sup>

69. Nazadnje, Sodišče je odločilo, da obnovitev pogodb o zaposlitvi za določen čas za zadostitev stalnih in trajnih potreb ni utemeljena v smislu določbe 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma. Navedlo je, da je naloga vseh organov zadevne države članice, da v okviru svojih pristojnosti zagotovijo spoštovanje določbe 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma tako, da v konkretnem primeru preverijo, ali je namen obnovitve zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas premostitev začasnih potreb in ali se zadevna nacionalna zakonodaja v bistvu ne uporablja za zadostitev stalnih in trajnih potreb delodajalca po delavcih. Podrobneje, Sodišče je navedlo, da „je naloga teh organov, da v vsakem posameznem primeru preizkusijo vse okoliščine primera in ob tem upoštevajo med drugim število teh zaporednih pogodb, sklenjenih z isto osebo ali za opravljanje istega dela, da tako izključijo možnost, da bi se sklepale pogodbe o zaposlitvi za določen čas – tudi če je očitno, da so sklenjene zaradi potrebe po nadomeščanju – ki pomenijo zlorabo s strani delodajalcev“<sup>35</sup>.

29 — C-586/10, EU:C:2012:39. V zvezi s to sodbo glej komentar v: Robin-Olivier, S., in Rémy, P., La protection des travailleurs atypiques est-elle en régression? Double réflexion sur l'arrêt Küçük de la Cour de justice, *Revue de droit de travail* (2013), str. 645.

30 — Glej v tem smislu sodbe Adeneler in drugi (EU:C:2006:443, točka 69); Angelidaki in drugi (EU:C:2009:250, točka 97) in Küçük (EU:C:2012:39, točka 27).

31 — Sodbi Adeneler in drugi (EU:C:2006:443, točka 71) ter Küçük (EU:C:2012:39, točka 28).

32 — Sodba Küçük (EU:C:2012:39, točka 30).

33 — Prav tam, točka 31.

34 — Glej v tem smislu prav tam, točki 34 in 36.

35 — Prav tam, točki 39 in 40.

70. Menim, da je v postopkih v glavni stvari zadevna nacionalna zakonodaja oblikovana bolj splošno in abstraktno, ne da bi bila očitno povezana s posebno vsebino niti s konkretnimi pogoji za izvajanje dejavnosti, na katero se nanašajo zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas. Na podlagi take ureditve, ko jo uporabljajo pristojni organi, ni mogoče razbrati, katera so objektivna in pregledna merila za preverjanje obstoja dejanske potrebe po začasnem nadomeščanju.

71. Čeprav bi poleg tega lahko nacionalna ureditev, kot je ta v postopku v glavni stvari, načeloma pomenila objektivni razlog v smislu določbe 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma,<sup>36</sup> si postavljam še to vprašanje: ali se sistem obnovitve zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki je vzpostavljen s to ureditvijo, izvaja le zaradi zadostitve začasnih potreb uprave po učiteljih?

72. Ne zdi se, da bi bilo tako. Iz predložitvene odločbe je namreč razvidno, da navedena italijanska zakonodaja, ki se uporablja za področje javnega izobraževanja, ne omejuje niti sklepanja niti obnovitve zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas z nadomestnimi učitelji za nadomestitev začasno odsotnega osebja. Nasprotno, menim, da je namen uporabe navedenih nadomeščanj prav tako zadostitev *stalnih in trajnih potreb po osebju*.<sup>37</sup>

73. Podrobneje, Corte costituzionale v zvezi s tem navaja, da je v členu 4(1), zadnji stavek, zakona št. 124/1999 določeno, da se delovna mesta, ki so *dejansko prosta in razpoložljiva* do 31. decembra, „do dokončanja izbirnih postopkov za redno zaposlitev učiteljev“<sup>38</sup> zapolnijo z letnimi nadomeščanji. Navaja, da ta določba torej izrecno določa obnovitev pogodb nadomestnega osebja o zaposlitvi za določen čas zaradi zapolnitve prostih delovnih mest. Čeprav je ta redna zaposlitev nadomestnega osebja načeloma začasna, bi dejstvo, da ni bil določen natančen rok za izvedbo natečaja za zaposlovanje osebja, povzročilo skupno negotovost v zvezi z izvajanjem tega natečaja. Tako kot je zatrjevala Komisija v pisnih in ustnih stališčih, je ta trenutek negotov, ker je odvisen od obstoja potrebnih finančnih sredstev in odločitev glede organizacije, ki so prepuščene presoji uprave.

74. Menim, da zato zadevna uredba iz postopka v glavni stvari omogoča uporabo pogodb o zaposlitvi za določen čas zaradi „trajne“ zadostitve „stalnih potreb“ v šolskem sektorju, uporabo, ki je nedopustna in ki jo preprečuje eden ali več restriktivnih ukrepov iz določbe 5 okvirnega sporazuma.<sup>39</sup>

75. V sodni praksi Sodišča je seveda navedeno, da imajo države članice na podlagi določbe 5, točka 1, okvirnega sporazuma polje proste presoje glede doseganja cilja, ki ga določa ta določba. Vendar je v tej sodni praksi dodano, da je za to polje proste presoje določen pogoj, da države članice zagotovijo rezultat, ki ga nalaga pravo Unije, kot ni razvidno le iz člena 288, tretji odstavek, PDEU, temveč tudi iz člena 2, prvi odstavek, Direktive 1999/70 v povezavi z njeno uvodno izjavo 17.<sup>40</sup>

76. Menim, da z zadevno ureditvijo rezultat, določen v okvirnem sporazumu, ne bo dosežen. V zvezi s tem je treba trditve italijanske in v bistvu grške vlade, v skladu s katerimi naj bi bila ureditev na področju zaposlovanja šolskega osebja utemeljena, zavriniti. Utemeljitev bi bile na eni strani potreba po visoki prožnosti, ki bi omogočala upoštevanje tesne povezave med potrebami po iskanju nadomeščanj

36 — Na primer dejstva, da je na področju javnega izobraževanja veliko zaposlenih, zaradi česar so potrebna začasna nadomeščanja.

37 — „A system in which permanent jobs are done by individual temporary agents, who are replaced by other individual temporary agents, contravenes the framework agreement, in the letter of the law and in the spirit of the law. Employers cannot take the easy route of employing successive temporary personnel for permanent jobs. Besides, such a system is contrary to the principle that employment should be on the basis of an indeterminate period and that it is only possible to offer temporary contracts if there are objective reasons“, Blanpain, R., *European Labour Law*, dvanajsta izdaja, Wolters Kluwer, 2010, str. 472.

38 — Moj poudarek. Na podlagi te določbe lahko namreč uprava in učitelji sklenejo več vrst pogodb o zaposlitvi za določen čas: (i) „zakonsko določena“ letna nadomeščanja v kadrovskem načrtu šole za razpoložljiva in prosta delovna mesta, ki torej niso zasedena in ki se iztečejo ob koncu šolskega leta (31. avgust); (ii) „dejanska“ začasna nadomeščanja v kadrovskem načrtu šole za delovna mesta, ki niso prosta, ampak so na razpolago, in ki se iztečejo ob koncu pedagoških dejavnosti (30. junij); in, nazadnje, (iii) začasna ali kratkotrajna nadomeščanja v drugih primerih, ki trajajo, dokler niso odpravljene okoliščine, zaradi katerih je prišlo do njih.

39 — Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Jääskinena v zadevi Jansen (C-313/10, EU:C:2011:593, točka 35).

40 — Sodbi Angelidaki in drugi (EU:C:2009:250, točka 80) ter Küçük (EU:C:2012:39, točka 48).

ter cikličnim in nepredvidljivim spreminjanjem šolske populacije. Na drugi strani pa bi šlo za finančne razloge, na podlagi katerih so bile z večino nedavno sprejetih določb, katerih namen je omejitev javnih izdatkov, naložene omejitve glede števila rednih zaposlitev in uporabe pogodb o zaposlitvi za določen čas v šolskem sektorju.

77. Prvič, v zvezi s trditvijo glede prožnosti področja izobraževanja, tako kot je navedlo Corte costituzionale, je zagotovo res, da če storitev šolanja ustreza temeljni pravici do izobraževanja, jo je mogoče aktivirati na predlog. Mehanizem, namenjen zadostitvi potreb po nadomestnem osebju, zahteva določeno prožnost, povezano z dejavniki, kot so med drugim razvoj šolske populacije in bolniški ali porodniški dopusti. To sodišče tako meni, da je sistem seznamov primernih kandidatov, povezan s sistemom javnih natečajev, načeloma tak, da zagotavlja spoštovanje objektivnih meril pri zaposlovanju šolskega osebja na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas. Temu osebju prav tako omogoča, da ima razumno možnost, da zasede redno delovno mesto in da se zaposli na podlagi pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas.

78. Vendar, kot je razvidno iz točke 73 teh sklepnih predlogov, dejstvo, da ni bil določen natančen rok za izvedbo javnih natečajev, ki so bili zaustavljeni za več kot deset let,<sup>41</sup> pomeni določeno skupno negotovost v zvezi z dnem poteka teh natečajev in dokazuje, da so bile uporabljene pogodbe o zaposlitvi za določen čas, da bi se zadostilo stalnim in trajnim potrebam zadevne uprave, kar morata presoditi predložiteni sodišči.

79. Drugič, v zvezi s trditvijo glede finančnih ukrepov, ki so bili nedavno naloženi na podlagi več nacionalnih določb v šolskem sektorju, menim, da ti ne morejo utemeljiti uporabe obnovitve zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas. Predložiteni sodišči morata torej presoditi, ali so finančne omejitve, ki so naložene javni upravi na podlagi več določb, dovolj konkretna utemeljitev za uporabo pogodb o zaposlitvi za določen čas, kot to zahteva sodna praksa Sodišča, navedena v točkah od 66 do 69 teh sklepnih predlogov. To sodišče namreč meni, da nacionalne določbe, ki bi na splošno in abstraktno z zakonsko ali podzakonsko normo dovolile veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas, ne bi bile v skladu z navedenimi zahtevami za utemeljitev veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas na podlagi natančno določenih in konkretnih okoliščin. Sodišče je v zvezi s tem razsodilo, da lahko take okoliščine izhajajo zlasti iz posebne narave nalog, za izvedbo katerih so bile take pogodbe sklenjene, in iz značilnosti, neločljivo povezanih s temi nalogami, ali pa, odvisno od primera, iz prizadevanja za uresničitev legitimnega cilja socialne politike države članice.<sup>42</sup>

80. Poleg tega splošne določbe, ki nalagajo finančne omejitve, puščajo delodajalcu v sektorju javnega šolstva veliko svobode pri sklepanju verižnih pogodb o zaposlitvi za določen čas, medtem ko je cilj okvirnega sporazuma to veriženje preprečiti. Menim, da ta svoboda presega polje proste presoje, ki ga imajo države članice v smislu navedenega okvirnega sporazuma.

81. Zato, kot je razvidno iz točke 30 teh sklepnih predlogov, čeprav je sistem iz postopka v glavni stvari načeloma oblikovan tako, da ustreza objektivnim razlogom iz določbe 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma, italijanska vlada ni dokazala, da obstajajo konkretni elementi za upravičenje. Sklicujem se predvsem na začasno in ne stalno veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas v šolskem sektorju. Vendar menim, da je iz spisa jasno razvidno, da je uporaba takih pogodb z nekaterih vidikov zloraba, ker je njen namen zadostiti *strukturnim potrebam učiteljev*. Te potrebe so razvidne iz večjega števila osebja, ki je bilo več kot deset let v negotovih zaposlitvenih razmerah, in to ne da bi bila določena

41 — Glej točko 51 teh sklepnih predlogov.

42 — Sodbi Angelidaki in drugi (EU:C:2009:250, točka 96) ter Küçük (EU:C:2012:39, točka 27). Sodišče kot legitimne cilje socialne politike navaja ukrepe, ki se nanašajo na varstvo nosečnosti in materinstva, ter ukrepe, ki moškim in ženskam omogočajo usklajevanje poklicnih in družinskih obveznosti (sodba Küçük, EU:C:2012:39, točka 33).



kakršna koli omejitev števila obnovitev pogodb, niti najdaljšega trajanja navedenih pogodb. Menim, da bi lahko bila ta delovna mesta v veliki meri zasedena stalno na podlagi pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas, hkrati pa bi bila ohranjena potrebna prožnost, na katero se Corte costituzionale utemeljeno sklicuje.

82. Zato morata predložitveni sodišči presoditi, ali je zaposlitev učiteljev na podlagi več pogodb o zaposlitvi za določen čas v daljšem časovnem obdobju, kot je razvidna iz okoliščin v postopku v glavni stvari, skladna z določbo 5 okvirnega sporazuma.

ii) Obstoj sankcijskih ukrepov za preprečevanje veriženja

83. Predložitveno sodišče meni, da zakonodaja iz postopka v glavni stvari ne vsebuje sankcij za zlorabo pogodb o zaposlitvi za določen čas. Po začetku veljavnosti zakonske uredbe št. 70/2011 je bilo namreč v skladu s členom 4(14a) zakona št. 124/1999 mogoče pogodbe o zaposlitvi za določen čas preoblikovati v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas le v primeru redne zaposlitve na podlagi seznama primernih kandidatov. Poleg tega je iz predložitvene odločbe razvidno, da je v šolskem sektorju ureditev povračila škode, ki jo je utrpel zaposleni zaradi veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, izključena.<sup>43</sup>

84. Določba 5(2) okvirnega sporazuma določa, da države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji in/ali socialni partnerji „po potrebi“ določijo, pod kakšnimi pogoji se pogodbe o zaposlitvi za določen čas štejejo za zaporedne oziroma štejejo za pogodbe ali razmerja za nedoločen čas. Imajo torej široko polje proste presoje, da glede na obstoječi socialni in pravni kontekst določijo, ali je treba sprejeti ukrepe za preoblikovanje.<sup>44</sup>

85. Vendar mora v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča v primeru zlorabe, ki izhaja iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, obstajati možnost, da se uporabi ukrep, ki dejansko in enakovredno zagotavlja zaščito delavcev, da bi se tako ustrezno sankcionirala ta zloraba in odpravile posledice kršitve prava Unije. V skladu s členom 2, prvi odstavek, Direktive 1999/70 morajo namreč države članice „vesti potrebne ukrepe, pri čemer jih morajo [...] uvesti tako, da bodo vedno lahko zagotavljale rezultate, ki jih nalaga [navedena] direktiva“,<sup>45</sup> bodisi s preoblikovanjem teh razmerij v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas bodisi s povrnitvijo škode in obresti.<sup>46</sup>

86. V obravnavani zadevi, kot je razvidno iz točk 63, 64, 78 in 83 teh sklepnih predlogov, ureditev iz postopka v glavni stvari, kot je opisana v predložitveni odločbi, ne vsebuje zadostnih ukrepov niti za preprečevanje niti za sankcioniranje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, v smislu določbe 5 okvirnega sporazuma. Ta odvzem zaščite učiteljev v šolskem sektorju očitno presega to, kar je dovoljeno v skladu z besedilom določbe 5, točki 1 in 2, okvirnega sporazuma, in je v nasprotju z okvirom, ki ga ta določa,<sup>47</sup> kar morajo preveriti predložitvena sodišča.

43 — Tribunale di Napoli meni, da čeprav člen 36(5) zakonske uredbe št. 165/2001 teoretično določa povrnitev škode, ki je nastala delavcu v javnem sektorju, ki je bil nezakonito zaposlen za določen čas, pa zadenjanvedenemu ne omogoča pridobitve odškodnine. Corte suprema di cassazione naj bi v sodbi št. 10127/12 odločilo, da ta določba ne velja, če so pogodbe o zaposlitvi za določen čas presegle najdaljše trajanje 36 mesecev, ker je bila zaposlitev za določen čas opravljena v skladu z zakonodajo in ker se kršitev ne nanaša na način opravljanja dela. Odločilo naj bi tudi, da delavcu, ki je nezakonito zaposlen za določen čas, ni nastala nikakršna škoda, ker je prejel plačilo na podlagi te pogodbe in ker je ni mogel namerno prezreti.

44 — Glej sklepane predloge generalnega pravobranilca M. Poiarsa Madura v zadevi Marrosu in Sardino (EU:C:2005:569, točka 30).

45 — Glej zlasti sodbo Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518, točka 38 in navedena sodna praksa).

46 — Glej zlasti sodbo Angelidaki in drugi (EU:C:2009:25, točke od 160 do 166).

47 — Italijanska vlada v zvezi s tem navaja, da bi nacionalno pravo lahko podalo rešitve v tem smislu, s čimer naj bi potrdila stališča nekaterih tožečih strank v postopku v glavni stvari, pri čemer se sklicuje na nedavno sprejeto uredbo-zakon št. 104 z dne 12. septembra 2013. Tožeče stranke menijo, da bi ta uredba-zakon lahko omogočila stabilizacijo zaposlenih v šolskem sektorju, ki so z zaposlitvijo v obdobju med letoma 2014 in 2016 dosegli delovno dobo, ki presega 36 mesecev.

### c) Vmesni sklep

87. Nacionalna zakonodaja, kot je italijanska zakonodaja iz postopka v glavni stvari, ki na eni strani dovoljuje obnovitev pogodb o zaposlitvi za določen čas, da bi se zapolnila prosta delovna mesta učiteljev in UTP v javnih šolah do dokončanja izbirnih postopkov za redno zaposlitev osebja, ne da bi bil vsaj približno znan datum končanja teh postopkov in tako ne da bi bila opredeljena objektivna in pregledna merila, na podlagi katerih bi bilo mogoče preveriti, ali je obnovitev navedenih pogodb res potrebna, ali se z njo lahko doseže zastavljeni cilj in ali je za ta cilj nujna, ter na drugi strani ne določa nobenega ukrepa za preprečevanje in sankcioniranje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas v šolskem sektorju, ni utemeljena na podlagi objektivnih razlogov v smislu določbe 5, točka 1(a), okvirnega sporazuma. Vendar morata predložitveni sodišči ob upoštevanju zgoraj navedenega presoditi, ali so v postopkih v glavni stvari te okoliščine podane.

### 3. Drugo in tretje vprašanje

88. Ker je odgovor, ki ga predlagam na prvo vprašanje, nikalen, menim, da na drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje v zadevah C-22/13, C-61/13 in C-62/13 ni treba odgovoriti, odgovoriti pa ni treba niti na prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje v zadevi C-63/13, ki se nanaša na skladnost navedene nacionalne ureditve z okvirnim sporazumom.

### 4. Peto, šesto in sedmo vprašanje

89. Ob upoštevanju predloga odgovora na prvo vprašanje ima predložitveno sodišče v zadevah C-22/13 in od C-61/13 do C-63/13 na voljo vse potrebne elemente za rešitev spora v postopkih v glavni stvari.<sup>48</sup>

## VII – Predlog

90. Ob upoštevanju zgoraj navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki sta jih predložila Tribunale di Napoli v zadevah C-22/13 in od C-61/13 do C-63/13 ter Corte costituzionale v zadevi C-418/13, odgovori tako:

Nacionalna zakonodaja, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki na eni strani dovoljuje obnovitev pogodb o zaposlitvi za določen čas, da bi se zapolnila prosta delovna mesta učiteljev ter upravnega, tehničnega in pomožnega osebja v javnih šolah do dokončanja izbirnih postopkov za redno zaposlitev osebja, ne da bi bil vsaj približno znan datum končanja teh postopkov in tako ne da bi bila opredeljena objektivna in pregledna merila, na podlagi katerih bi bilo mogoče preveriti, ali je obnovitev navedenih pogodb res potrebna, ali se z njo lahko doseže zastavljeni cilj in ali je za ta cilj nujna, ter na drugi strani ne določa nobenega ukrepa za preprečevanje in sankcioniranje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas v šolskem sektorju, ni utemeljena na podlagi objektivnih razlogov v smislu določbe 5, točka 1(a), Okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999, ki je priloga k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP. Vendar morata predložitveni sodišči ob upoštevanju zgoraj navedenega presoditi, ali so v postopkih v glavni stvari te okoliščine podane.

48 — Sodišče je v sodbah Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, točka 84) in Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, točka 49) razsodilo, da – glede na odgovore na druga vprašanja – ni treba odgovoriti na četrto, peto in šesto vprašanje za predhodno odločanje v teh zadevah, ki so bila oblikovana enako kot sedmo vprašanje v zadevah C-61/13 in C-62/13.